

Witold Kieżun*

PAŃSTWO SPRAWNE I ŻYCZLIWE

Wstęp

Punktem wyjścia moich syntetycznych rozważań jest analiza realizacji podstawowych zasad ustrojowych ujętych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 października 1997, uprzednio zaakceptowanej w ogólnopolskim referendum 25 maja tegoż roku. Następnie przedstawię próbę rejestru niesprawności zarządzania publicznego sporządzonego głównie na podstawie moich badań skomasowanych w zbiorze: „Drogi i Bezdroża Polskich Przemian” [2010]. W nawiązaniu do ogółu stwierdzonych dysfunkcji proponuję, ujęte w syntetycznej formie, działania usprawniające dla ukształtowania państwa sprawnego i życzliwego.

Realizacja zasad ustrojowych

Ustawa Zasadnicza formułuje podstawowe zasady zarządzania publicznego, które powinny być realizowane w praktyce. Ich neglizowanie jest oczywiście zjawiskiem patologicznym. Podstawową zasadą struktury organizacyjnej państwa demokratycznego jest zasada pomocniczości. Jest ona *expressis verbis* przewidziana w Preambule Konstytucji, gdzie stwierdza się, że: „Ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na zasadzie pomocniczości”. W myśl tej zasady konfiguracja administracji publicznej powinna więc stawać się w miarę posuwania się w górę hierarchii coraz bardziej szczupłą, wręcz zbliżona do geometrycznej formy trójkąta, której szczytem jest prezydentura. Podstawowym, szeroko rozbudowanym, musi być szczebel gminny realizujący większość spraw związanych z prawnie uregulowanym kontaktem obywatela z urzędem publicznym. Następne hierarchiczne szczeble powinny wykonywać jedynie te czynności, których niższe szczeble nie są w stanie realizować ze względu na ich szerszy terytorialny zakres i wagę spraw wymagających nie tylko lokalnego punktu widzenia. Ta zasada jest jednoznacznie zaakceptowana w obowiązującej nas jako członka Unii Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego uchwalonej w 1985 roku w Strasburgu. Jej artykuł 4 pkt. 3. głosi: „Kierowanie

* Prof. zw. dr hab., dr. h.c., Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie.

sprawami publicznymi powinno, ogólnie rzecz biorąc, należeć do tych organów władzy, które są najbliższe obywatela”.

Jednocześnie jednak zasada pomocniczości powinna kształtować formy daleko idącej pomocy dla oddolnej inicjatywy społecznej dla wszelkiego rodzaju poza- zarobkowych stowarzyszeń, zrzeszeń, fundacji mających na celu realizację celów społecznych: wychowawczych, szkoleniowych, kulturalnych, technologicznych, innowacyjnych, opieki społecznej. Chodzi tu o budowę państwa obywatelskiego nie tylko charakteryzującego się samodyscypliną w realizacji umowy społecznej łączącej państwo z jej obywatelami, ale także z oddolną inicjatywą pozytywnego oddziaływania na postęp w różnych dziedzinach życia obywateli. Jesteśmy krajem, w którym dobrowolne zaangażowanie w jakąkolwiek poza-dochodową (non profit) działalność społeczną poszczególnych obywateli należy do najniższych w Europie, nie mówiąc już o Ameryce. Jakub Wygnański i Bogumił Luft [2006] tak określają społeczeństwo obywatelskie: „Jest to środowisko w którym działają instytucje, organizacje, grupy społeczne i poszczególne osoby. To przestrzeń między rodziną, państwem i rynkiem. Tu ludzie podejmują rozmowy na temat wspólnego dobra i dobrowolnie współdziałają na rzecz wspólnych interesów. Społeczeństwo obywatelskie składa się z aktywnych obywateli i tworzonych przez nich instytucji, które często przybierają postać organizacji pozarządowych. To dzięki nim obywatel nie jest sam na sam z państwem”.

W Preambule Konstytucji dalej czytamy „działaniu instytucji zapewnić sprawność i rzetelność”, jak wiemy sprawność to skuteczność, ekonomiczność, a więc minimalizacja kosztów i etyczność, która w naszej sferze kulturowej jest postępowaniem zgodnym z zasadami etyki ogólno-humanistycznej, zbieżnej z tradycją judeo-chrześcijańską. Istniejące rozbieżności dotyczące ocen niektórych zachowań i postaw w dziedzinie etyczności powinny być podporządkowane demokratycznej zasadzie większości. Rzetelność to: solidarność, terminowość, punktualność, dokładność, wysoka jakość i lojalność. Są to akurat te cechy, których niedobór w skali społecznej wielokrotnie występuje w Polsce w sposób zbyt rażący.

Konstytucyjne i europejskie zasady dotyczące administracji terenowej są w wysokim stopniu nierespektowane w praktyce publicznego zarządzania. Akurat w grudniu 2010 roku miała miejsce ogólnopolska niepunktualność, dezorganizacja ruchu pociągów, które odchodziły z innego peronu niż informowano i w innym czasie dzięki błędnemu, niedokładnemu opracowaniu nowego Rozkładu Jazdy. Również praca Polskiej Poczty jest nierzetelna, mam tu swoje, parokrotne w roku 2010 doświadczenia w zaginięciu miejscowych listów do mnie adresowanych. Powszechność zjawiska nierzetelności w działalności inwestycyjnej można by udowodnić choćby nieterminowością realizacji inwestycji w stolicy kraju: budowy pierwszej i drugiej linii metra, mostu Siekierskiego i Północnego, obwodnic warszawskich, wylotów

drogowych. Klasycznym przykładem tej dysfunkcji jest proces budowy autostrad w Polsce. W ciągu 20 lat nie potrafiliśmy dokończyć budowy autostrady łączącej Warszawę z zachodnią granicą z Niemcami długości ca 550 km. Te dysfunkcje mają już charakter patologiczny, powodując straty przekraczające granice społecznej tolerancji.

Artykuł 15 Konstytucji głosi „Ustrój Terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Artykuł 16 Konstytucji głosi: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału kraju stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”.

Dalszą istotną regułą jest zasada adekwatności gwarantując odpowiedniość środków do założonych zadań, jednoznacznie ujęta zarówno w art. 9 pkt. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, jak i art. 167 Konstytucji, który głosi: „Jednostkom Samorządu Terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Te wszystkie zasady nie są realizowane w zadowalający sposób. Fikcja decentralizacji i samorządności wynika z rażącego niestosowania zasady adekwatności, gdyż powiaty mają wysoce niewystarczające środki własne, a gminom regularnie przydziela się samorządowe zadania bez zabezpieczenia finansowego. Podstawowym źródłem występowania patologii zarządzania publicznego jest jednak gigantomania rozwoju Centrum.

Według danych kolejnych Roczników Statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego dynamika wzrostu zatrudnienia w administracji publicznej przedstawiała się następująco:

Administracja centralna w 1990: 46 062 pracowników, w samorządzie terenowym 83 583 pracowników.

Po wyborach w 1993 (zmiana koalicji postsolidarnościowej na koalicję SLD i PSL) w pierwszym roku jej władzy olbrzymi wzrost administracji centralnej do 102 700 pracowników, a w terenie do 135 000 pracowników.

Następne poważne zwiększenie zatrudnienia to rok 1998, pierwszy po zwycięstwie w wyborach koalicji: AWS i Unii Demokratycznej: administracja centralna rośnie do 126 204 pracowników, a terenowa do 139 227 pracowników.

W roku 1999, roku reformy administracyjnej premiera Jerzego Buzka, zatrudnienie w administracji centralnej nieco spada na skutek przekazania 63% tzw. administracji specjalnej, terenowych jednostek centralnie zarządzanych do świeżo utworzonych powiatów i wynosi 122 161 pracowników, ale w samorządzie terytorialnym zwiększa się aż do 158 555 pracowników w ten sposób w sumie zwiększając ogólne zatrudnienie w administracji.

Pierwszy rok (2006) po zmianie koalicji na: PIS, Samoobrona i Liga Polskich Rodzin ma miejsce zwiększenie centrali do 126 138, z poważnym zwiększeniem zatrudnienia w administracji terenowej do 206 008 pracowników.

Stan zatrudnienia administracji centralnej w roku 2009 po dojściu do władzy w 2007 roku koalicji PO i PSL znowu zwiększył się do 129 072 pracowników, a administracji terenowej do 220 149 pracowników.

Równoległe z patologicznym rozwojem zatrudnienia w administracji mamy również niezwykle dynamikę rozwoju działalności legislacyjnej:

- w roku 1990 opublikowano 1148 stron Dziennika Ustaw,
- w roku 1994 – 1782 stron,
- w roku 1999 – 7292 stron,
- w roku 2004 – 21034 stron,
- w roku 2007 – 17988 stron.

Jakość tych regulacji prawnych była w licznych przypadkach na bardzo niskim poziomie wymagającym nowelizacji i tak:

- Kodeks pracy od 1998 roku zmieniano 40 razy.
- Kodeks karny Skarbowy 26 razy.
- Prawo Ochrony Środowiska 67 razy.
- Ustawę o Systemie Oświaty 70 razy.

Z powyższych okresowych porównań wynika prawidłowość, „zakłętego kręgu” rozwoju biurokracji w Polsce związanego z kolejnymi zmianami koalicji rządzących w wyniku wyborów parlamentarnych. Nowa koalicja natychmiast zwiększa zatrudnienie w administracji z reguły dokonując „czystki” politycznej na stanowiskach kierowniczych i nagradzając swoich zwolenników nowymi pozycjami w administracji. Z reguły jest to tendencja wzrostu administracji centralnej, ale tworząc i stale rozwijając zatrudnienie w powiatach ziemskich nieco zmienia się struktura proporcji centrala – teren. Nowa koalicja zwiększa działalność legislacyjną, a realizacja nowych przepisów wymaga z kolei dalszego zwiększenia zatrudnienia.

Ta biurokratyczna tendencja doprowadza do daleko idącej reglamentacji działalności gospodarczej. W skali światowej zgodnie z rankingiem stopnia wolności gospodarczej Heritage Foundation and the Wall Street Journal 2008 jesteśmy na ostatnim negatywnym miejscu w Unii Europejskiej, a w skali światowej na 83 miejscu stopnia swobody gospodarczej. Najwyższy stopień swobody gospodarczej w Unii Europejskiej reprezentują Irlandia i Wielka Brytania.

Faktem jest, że w ciągu 19 lat administracja centralna wzrosła od 46 062 pracowników do 129 072 pracowników, a terenowa od 83 583 do 220 149 pracowników. Paradoksem jest, że wzrost ten nastąpił w okresie transformacji ustrojowej przekształcania gospodarki planowej (w której administracja publiczna bezpośrednio kierowała znacjonalizowaną gospodarką poprzez precyzyjne planowanie licznych wskaźników ekonomicznych obowiązujących w państwowej gospodarce, następnie kontrolowała wykonanie planu) na gospodarkę wolnorynkową, w dodatku w jej formie neoliberalnej.

Ta patologia gigantomanii jest też wyraźnie zarysowana w zatrudnieniu w powiatach. Utworzenie powiatów w 1999 roku w okresie powszechnej światowej tendencji likwidacji pośrednich szczebli zarządzania i rozwoju procesu informatyzacji zarządzania publicznego było samo w sobie czynnością patologiczną. Jednak ich gigantyczna rozbudowa ilościowa nosiła charakter uzasadniający już reakcję Trybunału Stanu. W Polsce średnio na jeden powiat ziemski przypada 88 000 mieszkańców. W krajach Unii Europejskiej w której jeszcze istnieje II szczebel administracji samorządowej przypada na jeden odpowiednik polskich powiatów: w Niemczech 198.400, w Italii 561 000, w Holandii 397 000, są to więc wielkie jednostki struktury państwa.

Kolejną dyrektywą Konstytucji jest zasada ujęta w art. 10-tym: „Ustrój Rzeczypospolitej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej”. Zasada ta jest respektowana w praktyce dopiero od 2009 roku, bo uprzednio Minister Sprawiedliwości był jednocześnie Generalnym Prokuratorem. Jednak art. 103 Konstytucji nieracjonalnie ogranicza tę zasadę głosząc, że „Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu”. W ten sposób prominentni przedstawiciele władzy wykonawczej nie tylko stanowią prawo, które mają realizować, co jeszcze by można było akceptować, ale uczestniczą aktywnie w ocenie własnej działalności.

Rażąco nierealizowaną w praktyce, dyrektywą Konstytucji jest zasada art. 2: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasadę sprawiedliwości społecznej”. Zdając sobie sprawę z utopijności idei demokracji egalitarnej nowoczesna koncepcja demokracji elitarniej określa zasadę równych szans i awansu na podstawie oceny według wysiłku, zdolności i inteligencji (współczesna zasada równości). Niestety w tej dziedzinie byliśmy jeszcze stosunkowo niedawno bardzo odlegli od praktyki zachodniej. Na podstawie wyrywkowych informacji sądzić można, że postęp w tej dziedzinie i w chwili bieżącej nie jest zadowalający.

Przeprowadzone badania [W. Morawski, 2004] wykazały, że jedynie 23% Polaków uważa, że w ich kraju jest równość startu wobec 66% Amerykanów w USA i 35% Niemców. Jedynie 17% Polaków uważa, że w naszym kraju obowiązuje zasada „każdemu według wysiłku”, wobec 71% Niemców, a zasada

„każdemu wobec zdolności i inteligencji” 28% Polaków, a 75% Niemców i Amerykanów w ich krajach.

Wreszcie, podobnie jak w większości tzw. demokratycznych krajów nie jest respektowana w Polsce podstawowa zasada demokracji: decyzja większości. Zgodnie z artykułem 120 Konstytucji: „Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów”. Cóż z tego, jeśli nawet kwalifikowaną większość sejmową relatywnie reprezentuje mniejszość społeczeństwa. Jeżeli w wyborach do Sejmu głosuje około 50% uprawnionych, a zwycięskie koalicje niech nawet mają w sumie 40% głosów to reprezentują one jedynie 20% uprawnionej populacji. Jesteśmy stale rządzani przez mniejszość, jedynie w 28 krajach, takich, jak np. Belgia, Grecja, Australia, Brazylia istnieje obowiązek głosowania pod rygorem sankcji karnych. Uważa się słusznie, że jest to obowiązek obywatelski. W ten sposób metodą sankcji doprowadza się do upowszechnienia postawy obywatelskiej, świadomości nie tylko korzystania z funkcji opiekuńczej państwa, ale i realizowania pewnych obowiązków, niejako autonomizując postawę obywatelską. Obywatel ma świadomość co mu się należy od państwa i co jest winien we własnym interesie państwu.

Argument przeciwników tej koncepcji sprowadzający się m.in. do tego, że w Polsce upowszechniona jest negatywna pamięć bez mała 100% wymuszonego osobistego uczestnictwa w fikcyjnych wyborach z okresu PRL o tyle jest nie istotny, że dotyczy jedynie populacji, która urodziła się przed 1972 rokiem. Zagorzali liberałowie twierdzą też, że jest to koncepcja antydemokratyczna ograniczająca prawo obywatela do swobody wyboru. Zapominają jednak, że stałe rządy mniejszości kreują „fikcję organizacyjną” demokracji.

Zestawienie niesprawności funkcjonowania zarządzania publicznego w latach 1989-2010

Omówione wyżej zjawiska nierealizowania niektórych założeń Ustawy Konstytucyjnej są tylko fragmentem bogatego zbioru niesprawności zarządzania publicznego w latach 1989-2010. Na podstawie licznych, moich [W. Kieżun, 2010] i innych autorów opracowań [P. Sztompka, 2004] można stwierdzić, że w omawianym okresie, działania aparatu zarządzania publicznego były:

Obciążone w wysokim stopniu patologią Czterech Jeźdźców Apokalipsy Biurokracji: gigantomanią, luksusomanią, korupcją i arogancją władzy.

Amatorskie, nieprofesjonalne, niesprawne np. wszystkie cztery reformy okresu rządów koalicji AWS i Unii Wolności, niezadowolająco realizujące zasadę decentralizacji, pomocniczości i adekwatności zadań i środków.

Obciążone niedoborem realizacji zasady sprawiedliwości społecznej w sensie egalitarnej demokracji.

Obciążone brakiem precyzji w kalkulacji: kosztów i celów, zysków i strat, np. reforma oświaty (deficyt 800 mln zł), informatyzacja ZUS, informatyzacja rolnictwa (IACS), informatyzacja kontroli granicznej itd..

Bez wyobraźni strategicznej – np. zbyt wczesne otwarcie nieprzygotowanego do konkurencji rynku polskiego, brak zabezpieczenia się przed dużej skali aferami (stabilizacja złotówki, afery przemytnicze itd.), spontaniczna prywatyzacja, niewykorzystanie tranzytowego położenia Polski, spontaniczna przedwczesna likwidacja PGR, brak wielkiego eksportu ekologicznej produkcji rolnej, rozwoju chemii węgla, dywersyfikacji zaopatrzenia energetycznego, koncepcji rozwoju geotermicznych, powietrznych i źródeł energii odnawialnej, brak koncepcji produktu światowej wizytówki Polski.

Zbyt częste egoistycznie nadmiernie zachłanne, osobiste dorabianie się, a nie bezinteresowna i altruistyczna postawa w administracji publicznej i polityce, np. kominy płacowe w samorządzie, korupcja.

Zbyt często reprezentujące partykularne interesy: osobiste, partyjne, środowiskowe, np. partyjny dobór kadr, partyjno-biznesowe grupy interesów, „sitwy samorządowe”, utrudniające, a nawet wręcz uniemożliwiające ukształtowanie większości zdolnej do konsekwentnej polityki gospodarczej, i kulturowej.

Legislacyjny chaos i nadmiernie liczne nowelizacje ustaw.

Arbitralne i pozbawione odpowiedzialności, np. wielokrotny brak represji za marnotrawstwo i za niezaradność, brak aktywności Trybunału Stanu np. za szkody społeczne reform: służby zdrowia, oświaty, czy reformy powiatowej.

Nieprzejrzyste, trudno dostępne, czy wręcz utajnione np. dane statystyczne dotyczące zatrudnienia w poszczególnych jednostkach Centrum, zbyt rygorystyczna ustawa o danych osobowych.

Słabo nadzorowane i kontrolowane, np. cały obrót finansowy agencji i funduszy państwowych, marnotrawstwo w jednostkach samorządu terytorialnego.

Kierunki reformy zarządzania publicznego

Reasumując można stwierdzić, że sfera struktur statycznych i dynamicznych zarządzania publicznego wymaga poważnej reformy. Sądzę, że dotychczasowe doświadczenia 20 lat uzasadniają tezę o konieczności poważnego odpolitycznienia zarządzania publicznego w jego wszystkich elementach strukturalnych. niesprawnie funkcjonuje struktura gabinetowo-parlamentarna, która może być efektywna jedynie w społeczeństwie o wysokim poziomie kultury politycznej będącej wynikiem wieloletniego, żeby nie powiedzieć wielopokoleniowego, doświadczenia. Przykład francuskiej demokracji w XIX i w pierwszej połowie XX wieku potwierdza tę opinię.

Punktem wyjścia generalnych usprawnień strukturalnych sfery publicznej byłoby wprowadzenie systemu prezydenckiego z dyskusyjną alternatywą modelu francuskiego, czy amerykańskiego. W każdym przypadku uprawniającego prezydenta do wydawania dekretów z mocą ustawy w sprawach, które uzna za stosowne. Wydaje mi się też celowe ustalenie prezydenckiej kadencji na 7 lat, bez możliwości reelekcji. W ten sposób możliwe byłoby odpowiednio wydłużone strategiczne planowanie i uniknięcie straty przynajmniej jednego roku na działalność wyborczą reelekcji. Proponowałbym też przedłużenie kadencji wszystkich władz samorządowych i parlamentarnych do 5 lat z możliwością tylko jednorazowej reelekcji.

Dalszy element odpolitycznienia to likwidacja partii w samorządzie terenowym. Jest to kanadyjski model, który daje świetne rezultaty. Wybory na zasadzie jedno-mandatowej ordynacji na miejscowe programy przedstawiane przez kandydatów popartych przez mały, np. 50 osobowy zespół. Dyskusja przedwyborcza dotyczy konkretnych problemów miejscowych, bo taka jest rola samorządu terytorialnego. Strategia polityczna państwa jest sferą działania partii na szczeblu Parlamentu.

Struktura partii politycznych też powinna być odrębną od komunistycznego modelu sformalizowanej masowej organizacji z wewnętrznym rozbudowanym aparatem biurokratycznym. Bardziej celowy jest model amerykański, gdzie oczywiście istnieje kierowniczy zespół administracyjny i konsultacyjny, ale nie ma rzeszy szeregowych członków formalnie zaewidencjonowanych i obdarzonych legitymacjami partyjnymi. Partie mają swoich zwolenników, którzy głosują na nie, ale nie są masowymi organizacjami. Przy wprowadzeniu systemu jedno-mandatowej ordynacji wyborczej szybko ustabilizowałby się system dwupartyjny walczący o władzę jedynie na szczeblu Sejmu i Senatu.

Kolejny element odpolitycznienia to wreszcie doprowadzenie do doboru kadr do Służby Cywilnej na zasadzie konkursu według racjonalnych kryteriów przedstawianych już wielokrotnie i zastosowanych praktycznie w 2005 roku przy doborze kadry wojewodów. Jedynie dla wybranych, czołowych administracyjnych stanowisk kierowniczych może być stosowane dodatkowe

kryterium politycznej akceptacji określonego programu partyjnego. Należy podkreślić, z całą stanowczością, żelazny rygor oceny aksjologicznej całej sfery publicznej. Niedopuszczalna jest sytuacja pełnienia odpowiedzialnej roli obdarzonego publicznym zaufaniem funkcjonariusza szeroko rozumianej sfery publicznej przez osobę nie mającą całkowicie czystej karty w sferze etycznej. Znane fakty piastowania funkcji administracyjnych i poselskich przez osoby notowane w rejestrze skazanych za przestępstwa pospolite, czy nawet jedynie objętych prokuratorskim aktem oskarżenia, stanowią obrazę elementarnych zasad uczciwej demokracji.

Wreszcie konieczna jest rygorystyczna i konsekwentna realizacja omówionych wyżej zasad Konstytucji. Chodzi tu o postulat silnej władzy, która wreszcie zlikwiduje tradycję „fikcji organizacyjnej”, daleko idącego dystansu pomiędzy strukturą prawną, a jej realizacją.

Ze specjalnym naciskiem należałoby dokonać w odpowiednio długim okresie czasu następujących enumeratywnie przedstawionych czynności usprawniających:

- Opracowanie jednolitego systemu prawnego sektora publicznego z zestawieniem wszystkich jednostek organizacyjnych uporządkowanych według typologii systemu finansowania i struktury organizacyjnej z jednolitym taryfikatorem płac.
- Likwidacja fikcji samorządności terytorialnej poprzez wyposażeńie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego we własne środki zgodnie z zasadą adekwatności.
- Radykalne uproszczenie wszystkich procedur administracyjnych, głównie dotyczących powołania i funkcjonowania przedsiębiorstw z szerokim rozwinięciem komputeryzacji.
- Rozwiązanie konfliktu dublowania władzy pomiędzy urzędem wojewódzkim a urzędem marszałkowskim i podjęcie decyzji co do zakresu działania kontrolnego wojewody.
- Łączenie powiatów i małych gmin, racjonalizacja relacji gmina - powiat, ostateczna likwidacja powiatów, a promocja dobrowolnych związków gmin.
- Restytucja Rady Stanu istniejącej w okresie Królestwa Kongresowego – zespołu prawników dla fachowego opracowania ustaw sejmowych i senackich.

Racjonalizacja Centrum dokonana przez kompetentny, naukowy poza-urzędniczy zespół:

- minimalizacja liczby jednostkowych decyzji operacyjnych (ograniczenie reglamentacji administracyjnej i gospodarczej),
- podporządkowanie kontroli budżetowej i ograniczenie liczby agencji, funduszy państwowych i celowych,
- racjonalizacja makrostruktury rządu – radykalne ograniczenie liczby ministerstw,
- racjonalizacja mikrostruktury ministerstw – poważne zmniejszenie zatrudnienia przy wyższym poziomie intelektualnym personelu,
- jednolity szeroko rozbudowany system informatyczny.

Postulat życzliwego państwa

Kryteria życzliwego państwa to postawa aparatu politycznego i administracji publicznej wszystkich stopni. Jest to przede wszystkim radykalne odejście od komunistycznej tradycji „syndromu wroga”, zasady, że każdy kto ma inne poglądy jest wrogiem. Klasycznym przykładem tej postawy jest wrogość rządzącej partii, czy koalicji w stosunku do opozycji. Postulat zniszczenia opozycji, nieraz wyrażany w brutalnej formie przez członków kierownictwa świadczy o zupełnym braku zrozumienia istoty współczesnego systemu demokracji, która zakłada, że istniejąca opozycja pełni kontrolną funkcję działania rządzącej aktualnie politycznej władzy w celu m.in. zapobieżeniu ukształtowaniu się autokratyzmu i powinna cieszyć się szacunkiem. Ta idea wyraża się np. w demokracji brytyjskiej określeniem „Opozycja Jej Królewskiej Mości”. Oczywiście forma kontroli i dyskursu ze strony opozycji powinna też charakteryzować się szacunkiem dla wybranej przez naród władzy, wszelkie formy np. bojkotu wspólnych dyskusji, spotkań zbiorowych zespołów organizowanych przez rządzący establishment jest również niedopuszczalna.

Idea swoistego ekumenizmu intelektualnego wymaga eliminacji negatywnych form komunikacji decyzyjnej i dyskusyjnej, takich jak:

- obraźliwe określenia swoich adwersarzy, zgodnie z praktyką brytyjskiej Izby Gmin, gdzie istnieje wykaz obraźliwych określeń niedopuszczonych do stosowania w dyskusji parlamentarnej i we wszelkiego rodzaju publicznych wypowiedziach i publikacjach członków Parlamentu,
- argumentum ad personam, dyskutowanie o osobistych cechach adwersarza,
- teatralizacja dyskusji poprzez prezentację jakichś symboli, np. uciętej głowy zwierzęcia (przykład z praktyki polskiej),
- złudzenie perspektywiczne, zjawisko paralaksy, ocenianie problemu tylko z jednego punktu widzenia,

- pochopna generalizacja, wyciąganie wniosków uogólniających np. na podstawie jedynie jednego fragmentu rzeczywistości,
- świadomie błędna ocena związków przyczynowych,
- z góry powzięte uprzedzenie w ocenie osób, czy faktów,
- powoływanie się na autorytety z innej dziedziny dla udowodnienia określonej negatywnej, czy pozytywnej opinii. Klasyczny przykład to autorytatywne opinie polityków mających np. wykształcenie historyczne o skomplikowanych problemach ekonomicznych,
- kumulacja negatywów, jednostronne ich zmasowanie z pominięciem elementów pozytywnych,
- ogólnikowość stawianych zarzutów.

Przyjęcie w praktyce tych postulatów jest oczywiście trudne, wymagające wysokiego poziomu osobistej kultury kadry administracyjnej i politycznej. W projektach modernizacji zarządzania Organizacji Narodów Zjednoczonych przewiduje się aktywne formy kształcenia tej kadry, co należy uznać za dobry przykład dla proponowanego od dawna przeze mnie procesu obowiązkowego programu doskonalenia kadry administracyjno - politycznej, łącznie z członkami rządu. Faktem jest, że w tzw. „epoce Gierka” w latach 70-tych tego typu szkolenie, nawet kadry ministerialnej było prowadzone.

Podstawowym jednak elementem realizacji postulatu życzliwego państwa jest postawa każdego funkcjonariusza administracyjnego. Europejski Kodeks Dobrej Administracji określa nieżyczliwy stosunek urzędników jako; opieszałość w załatwianiu spraw, przewlekanie działania, niestaranność, nieracjonalność, niepraktyczność, nieuzasadnione obciążanie obywatela np. wyszukiwaniem zaległych dokumentów. Tu kłania się nam tzw. „zasada jednego okienka”, jak się niedawno okazało niemożliwa do zrealizowania w naszej administracji.

Moim zdaniem jednak punktem wyjścia postulatu życzliwości administracji jest miła postawa każdego urzędnika w stosunku do petenta, wyrażona pewnym standardem jego zachowania. Tu wzorem może być szeroko upowszechniona praktyka amerykańska i kanadyjska przywitania każdego interesanta grzecznym zapytaniem „Can I help You?” i uśmiechem, zgodnie z zasadą „keep smiling”.

Bibliografia

- Jarosz M., red. [2005], *Polska, ale jaka?*, ISP PAN, Warszawa.
- Jarosz M., red. [2004], *Władza. Przywileje. Korupcja*, ISP PAN, Warszawa.
- Jarosz M., red. [2003], *Pułapki prywatyzacji*, ISP PAN, Warszawa.
- Jarzębowski W. [1978], *Fikcje organizacyjne*, [w:] Kieżun W., *Bariery sprawności organizacji*, PWE, Warszawa.
- Kieżun W., red. [2004], *Krytyczna teoria organizacji*, WSPiZ, Warszawa.

- Kieżun W. [2010], *Drogi i bezdroża polskich przemian*, Wydawca EKOTV, Warszawa.
- Kotarbiński T. [1955], *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Ossolińskich, Wrocław, Kraków, Warszawa, Gdańsk.
- Morawski W. [2004], *Sprawiedliwość społeczna w Polsce*, [w:] Kieżun W. (red.), *Krytyczna teoria organizacji*, WSPiZ, Warszawa.
- Omachel R. [2006], *Polacy są rozchwytywani*, Dziennik 13.07.
- Omachel R. [2006a], *Dynamicznie rozwijająca się gospodarka to najlepsza okazja do łatania dziury budżetowej*, Dziennik 11.07.
- Poznański K. [2000], *Wielki przekręt*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa.
- Poznański K. [2001], *Oblęd reform. Wyprzedaż Polski*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa.
- Sachs J. [2006], *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*, PWN, Warszawa.
- Skalski E. [2006], *Dobry kierunek – Zachód*, Rzeczpospolita 21.07.
- Sztompka P. [2004], *Zaufanie podstawą relacji społecznych*, [w:] Kieżun W. *Krytyczna teoria organizacji*, WSPiZ, Warszawa.
- Węcek J., Noske T. [2006], *Kwiat młodzieży buduje dobrobyt Anglii*, Fakt, 07-07.
- Województwo brytyjskie [2006], *Polityka*, Nr 16 z 18 lipca.
- Wygnański J., Luft B. [2006], *Szukanie kapitału społecznego*, Rzeczpospolita 24/07.

Streszczenie

Zgodnie z metodologicznym podejściem Krytycznej Teorii Organizacji autor przeprowadza analizę patologicznej praktyki działania z podstawowymi zasadami ustrojowymi, zawartymi w Konstytucji, a następnie identyfikuje główne przejawy niesprawności w funkcjonowaniu sfery publicznej w latach 1989-2010. Na tej podstawie przedstawia własne propozycje licznych usprawnień w szeroko rozumianej sferze zarządzania publicznego łącznie ze zmianą systemu parlamentarno-gabinetowego na prezydencki i wdrożeniem idei życzliwego państwa.

Summary

Author, according to the methodology of the Critical Theory of Organization analyses the realization of main rules of Polish Constitution presenting some examples of pathological activity of the public management in the period 1989-2010. He proposes many rational improvements of public management and the change of the political structure of Poland into presidential one, according to American or French style. In the last part of the paper author tries to define some elements of a friendly state.